SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 59 minutos)

En la reunión pasada habíamos decidido avanzar sobre el tema de los instrumentos de gestión.

SEÑOR CHABALGOITY.- Solicitando las excusas del caso a los integrantes de esta Comisión, quisiéramos referirnos a un tema antes de tratar la temática que nos convoca hoy, que son los instrumentos de gestión. La semana pasada no pudimos concurrir a la reunión, pero la lectura de la versión taquigráfica nos determinó a hacer una breve exposición con respecto, fundamentalmente, a una serie de intervenciones que tienen que ver con la institución que representamos aquí, que es el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

En primer lugar, entendemos que el arquitecto Villegas -creemos que ese es su espíritu porque lo conocemos- cuando propone crear una Comisión integrada por determinadas instituciones de mediación; se refiere a instituciones y no a personas que puedan estar un día en un lugar y otro día en otro. Por lo tanto, parece razonable que, al acordar o discrepar con la propuesta del arquitecto Villegas, el tema se maneje con el mismo tono o estilo con que nos hemos venido moviendo desde el comienzo de esta Comisión, pero eso no fue lo que primó en algunas intervenciones que pasaré a señalar. Lamentablemente, no es lo mejor hacer estos comentarios sin la presencia, en particular, del arquitecto Sienra, pero si es necesario lo reiteraremos o, por lo menos, constará en la versión taquigráfica.

Entendemos que, sin duda, hay una tradición -inclusive así se hizo en la legislación sobre centros poblados- de indicar al Instituto de Teoría y Urbanismo como una instancia técnica, pero siempre dentro del contexto de la Universidad de la República. Admitimos que hoy en día quizás no sea la única institución que esté en condiciones de opinar del tema dentro de la Universidad. De hecho, hemos comentado aquí que la propia Universidad de la República ha creado las redes temáticas, en particular la red temática para la ordenación y gestión del desarrollo territorial sustentable, que integra nuestro Instituto. En el marco de esa red, que integran otra cantidad de unidades académicas de la Universidad, de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias, de la Facultad de Veterinaria, de la Facultad de Agronomía, etcétera, estamos discutiendo los aportes que hacemos a esta Comisión.

Creemos que puede ser discutible que el Instituto por sí solo represente a toda la Universidad de la República en estos temas o que haya otras instancias, como la red que recién mencionábamos, pero nos preocupan algunas expresiones -sobre todo por haber sido dichas por un representante del Congreso de Intendentes- que van más allá de estar en acuerdo o en desacuerdo con la participación o no del Instituto o de la Universidad en algunas de estas instancias al entrar en un campo donde, a nuestro juicio, descalifica un poco el debate y "banaliza" el tema, al discutir aspectos sobre los cuales, seguramente, le falta información y plantear un asunto que no termino de entender en la versión taquigráfica en cuanto a si la Facultad de Arquitectura aporta vía Taller o vía Instituto. En todo caso, al dejar sentada nuestra extrañeza y preocupación por el hecho de que uno de los representantes del Congreso de Intendentes se refiera al Instituto en la forma en que lo hizo, queremos plantear que desde muy larga data y hasta el día de hoy -concretamente, hasta la fecha actual- distintos integrantes del Congreso de Intendentes vienen trabajando en acuerdo con el Instituto de Urbanismo. Tal es el caso, por señalar algunos, del Plan de Young, del Plan de Paysandú, del aporte al Plan de Salto, del Plan de Ordenamiento de Montevideo, una cantidad de estudios sobre áreas metropolitanas de Montevideo que hizo el Instituto justamente en convenio con la Dirección que en aquel momento dirigía don Pancho Villegas, convenios del Instituto con la Comisión Nacional del puente Colonia - Buenos Aires y trabajos que este propio Parlamento encargó al Instituto hace cinco o seis años relacionados con evaluaciones de impacto de grandes proyectos. No viene al caso plantear la cantidad de relaciones que nos vinculan con distintas instancias porque, repito, es la institución Universidad de la República y la institución Instituto de Urbanismo las que realizan este tipo de acuerdo, y no las personas que circunstancialmente pueden estar ocupando un lugar allí.

Les agradezco que me hayan permitido plantear el tema y lamento que no esté presente el arquitecto Sienra porque quizás él no tenga conocimiento de cómo funcionan las cosas y las mil y una actividades que distintos integrantes del Congreso de Intendentes tienen con la Universidad y, en particular, con la Facultad y el Instituto; esto los ha llevado a expresarse de una manera un tanto banal o descalificante hacia el Instituto.

SEÑOR VILLEGAS.- ¿Se refirió a mí o a otra persona?

SEÑOR CHABALGOITY.- Quiero aclarar que nombré al arquitecto Villegas, en tanto fue el que propuso el mecanismo de conciliación.

SEÑOR VILLEGAS.- Integrado por el Instituto de Urbanismo.

SEÑOR CHABALGOITY.- Eso fue lo que motivó algunas intervenciones que acabo de calificar hace un instante. Concretamente me estaba refiriendo, y lo dije, a las intervenciones del arquitecto Sienra, el delegado del Congreso de Intendentes. Es más, entre los ejemplos hablé de los trabajos que realicé conjuntamente con la institución que dirigía el arquitecto Villegas con el Instituto.

SEÑOR VILLEGAS.- Muchas gracias.

SEÑORA PEREIRA.- En estos días realicé un comparativo de la propuesta del ITU y del arquitecto Sienra de la Intendencia de Maldonado con relación al contenido del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Me refiero a esas dos propuestas porque la del Poder Ejecutivo, por las razones que hemos expresado es, a mi modo de ver, bastante pobre, independientemente de que tendría que estar en los antecedentes de la ley.

En primer lugar, descarto la propuesta del artículo 14 del proyecto de ley del Poder Ejecutivo. En lo que respecta a las propuestas del ITU y de la Intendencia, lo primero que hice fue ir al diccionario, tal vez por un poco de ignorancia. Los abogados tenemos un vocabulario jurídico y no sé si ustedes, los arquitectos, también lo tienen. Entonces, quise saber el alcance de las palabras

esquema y lineamiento. Por esquema encontré que era la representación gráfica de cosas materiales o inmateriales atendiendo sólo a los caracteres más significativos y, por lineamiento decía que era la delineación o dibujo de un cuerpo por el cual se distingue y conoce su figura. Por consiguiente, entendí que era más apropiada la referencia de la Intendencia Municipal de Maldonado en lo que al nombre de la figura se refiere.

Por otro lado, creo que el término "actividades y servicio", al que se refiere el ITU, es comprensivo de las comunicaciones, la distribución de agua potable, el saneamiento y tal vez de otros tantos que en estos momentos no se puede prever.

SEÑOR VILLEGAS.- A pesar de que me integré hace poco a esta Comisión, hace unas semanas entregué a la Secretaría un trabajo -que comenzó el ingeniero Petit, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y que yo traté de completar- con una propuesta sobre terminología, o sea, de un glosario. Creo que fue repartido y no he recibido ningún comentario o crítica. Inclusive, hay ambigüedad en algunos términos y creo que es importante -como decía la doctora- precisarlos. O sea que me gustaría recibir de parte de los miembros de esta Comisión y del señor Secretario, comentarios críticos con respecto a esa propuesta de glosario, que me parece un punto de partida importante.

Asimismo, en el día de hoy he entregado dos papeles a la Secretaría: uno referido a instrumentos de gestión y otro a políticas sobre ordenamiento territorial. Al respecto, consulto a la Comisión si es conveniente que la ley que se va a elaborar -algún día, espero- establezca directivas políticas de ordenamiento. En ese sentido, preparé ese papel, que también está sujeto a comentarios, críticas o destrucción total, porque puede ser que esté totalmente o parcialmente equivocado.

SEÑORA PEREIRA.- En cuanto al documento que el señor Villegas entregó anteriormente sobre instrumentos de ordenamiento territorial, entiendo que al establecer las políticas, en realidad, se van a fijar los principios generales a seguir en esta materia, y desde ese punto de vista lo considero totalmente conveniente. Cuando se refiere a políticas, ese documento dice que del análisis del diagnóstico y pronóstico se deben extraer, seleccionar y valorar una serie de directivas que tienen por objeto establecer vías para la solución y mejor tratamiento de los problemas. El conjunto de directivas y su síntesis, considerando la serie de variables posibles, permite definir las políticas, sea para atender un caso particular o un conjunto de ellas. Entonces, como dije, entiendo que en la política de ordenamiento territorial lo que vamos a establecer son los principios a seguir. En definitiva, personalmente estoy de acuerdo.

SEÑOR CHABALGOITY.- Creo que la reflexión que hacía el arquitecto Villegas merece una mención, pero como estamos intentando construir en conjunto, arriesgo una opinión. Si por políticas de ordenamiento del territorio se hace referencia a las políticas en general, pienso que es posible encontrarlas en la legislación comparada; en nuestro propio caso, en la Ley General de Protección del Ambiente se establecen los principios de la política nacional. Sin embargo, si por políticas se entiende las orientaciones concretas, en un determinado tiempo, sobre las materias vinculadas al uso o a la ordenación del territorio, tengo mis dudas, en la medida en que una ley es algo más general, que no es fácil de modificar todos los días. Por lo tanto, si cuando se habla de definir políticas no se está haciendo referencia a los principios, tengo mis dudas de que esto deba hacerse. Por ejemplo, formulo una pregunta que ustedes seguramente me podrán responder con total claridad: ¿la Ley Nacional de Vivienda fijaba la política de vivienda, o ésta se fijaba en cada período en particular? Lo pregunto porque no lo sé.

SEÑOR VILLEGAS.- La Constitución de la República también establece sus fundamentos sobre la política del país. Por ejemplo, el principio de democracia es recogido por la Constitución. En materia de ordenamiento, pensamos que el principio de descentralización debe estar, junto con otra cantidad de criterios de ese tipo que fundamentan la razón de ser de una ley de esa naturaleza y que apoyan su posterior desarrollo, sean los instrumentos, gestiones, etcétera.

SEÑOR VAZQUEZ.- Quiero agregar algunos comentarios a estas reflexiones que estamos haciendo en conjunto. Creo que la política nacional es materia de la ley y no me cabe ninguna duda de que el Legislador tiene plena competencia para fijar políticas. Quizás no nos estamos planteando si se puede hacer o no, sino si la ley debe marcar expresamente lineamientos políticos. Creo que implícitamente todas tienen lineamientos políticos.

Con relación a la pregunta que se formuló sobre la Ley de Vivienda, quiero decir que, personalmente, creo que fijó una línea política de tratamiento del tema de la vivienda procurando poner a ésta al alcance de grandes sectores de la población. Estableció, por ejemplo, un mecanismo de financiación y de recuperación a largo plazo, así como también tipologías, metrajes y categorías de vivienda. Entonces, pienso que alrededor de cien artículos que integran la ley, hay notoriamente una línea política en torno al tema. Allí, el Legislador ejerció legítimamente su función, lo que no significa que las políticas se congelen en la ley, es decir, que el rumbo deberá ser corregido o rectificado a través de otra norma, pues no podría ser de otra manera.

Ahora bien; que expresamente esta ley dé un mandato al Legislador en el sentido de establecer políticas de vivienda y hacerlo en forma periódica, por ejemplo, cada siete años, constituye, quizás, un esquema demasiado rígido. Me parece que cada vez que el Legislador aprueba un cuerpo sistemático de normas, está fijando políticas; justamente, la esencia de su labor es legislar y fijar políticas a través de esa legislación.

SEÑOR VILLEGAS.- Más allá de la reflexión que se ha hecho sobre la cuestión de las políticas, el tema de hoy es el de los instrumentos de gestión. Precisamente, a este respecto preparé un informe que no sé si valdrá la pena leer, pues ya ha sido repartido. Concretamente, en él figuran una serie de mecanismos, vehículos o instrumentos para la gestión de la ordenación territorial.

Así, pues, quisiera comentar que en este escrito he establecido unas ocho líneas de tareas que constituyen o podrían constituir los elementos de gestión. Ellos son, primero, la coordinación, que es fundamental para que una operación de ordenamiento territorial tenga un sentido; segundo, la cooperación, que refiere a la labor docente que deben llevar a cabo el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Instituto de Urbanismo, rol que ha sido cumplido sólo en parte. Cabe aclarar que este instrumento es vital para la gestión, y me refiero a la cooperación de un ente del Estado -el citado Ministerio- sobre todo en la parte territorial, en la que precisamente tiene competencia la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Es fundamental que esta Dirección coopere y obtenga, a su vez, la cooperación de las Intendencias. No es posible que ningún programa de ordenamiento ni ningún plan sea aplicado si no existe cooperación de las Intendencias o de los Gobiernos Departamentales en general. Pero el instituto que está capacitado legalmente, y tiene obligación y recursos para poder llevar a cabo toda esta tarea, es

la DINOT, es decir, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. A esto llamo cooperación, como uno de los instrumentos importantes de la gestión.

En tercer término, hablo también de la informatización, que refiere al uso sistemático de los mecanismos informáticos para la comunicación de los trabajos y planes, es decir, de la gestión del ordenamiento

El cuarto elemento que menciono es el de la capacitación. Este es un aspecto que me preocupa mucho, porque luego de recorrer todas las Intendencias, he podido constatar que, salvo en algunas pocas, la mayoría no tiene los instrumentos técnicos necesarios como para poder formular un plan de ordenamiento y, en realidad, ni siquiera se tiene la intención política de llevar a cabo ese tipo de plan. Entonces, considero que necesitamos dos cosas: primero, que las Intendencias posean elementos que, directa o indirectamente, estén capacitados o habilitados en el plano del ordenamiento territorial para poder actuar y, segundo, que se cumpla el rol docente de la DINOT, a los efectos de inducir, apoyar o financiar estudios territoriales.

El quinto punto que figura en el escrito alude a la comunicación. Una gestión que se hace en forma secreta no tiene sentido. La comunicación es vital. Así tenemos, por un lado, las estructuras informáticas actuales, que nos permiten ciertas formas de comunicación, pero también resultan fundamentales las publicaciones, los seminarios, las reuniones en las que se discuten los temas relacionados con el territorio, y todo esto no sólo dirigido a los servicios técnicos municipales, sino también a intendentes, ediles, agrupaciones políticas, sociales y sindicales, institutos de enseñanza y pobladores en general, con el cometido de informar y, a la vez, de despertar conciencia acerca de los distintos problemas del ordenamiento territorial.

El sexto instrumento que aparece es el control, la evaluación y el seguimiento de los planes de ordenamiento territorial. Esto incluye, desde luego, la llamada "policía" en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo -término que en realidad no me agrada mucho, aunque ese es el nombre que se utiliza- del ordenamiento territorial. Se trata, precisamente, de la policía de las construcciones y de los fraccionamientos, es decir, es el control con vistas a la sanción. Sin embargo, voy más allá y aludo a la evaluación y al seguimiento de las operaciones de ordenamiento. A su vez, me refiero a un seguimiento periódico y sistemático, porque si no, no serviría de nada.

Por último, el séptimo punto alude a los estímulos y sanciones, aspecto éste que podrá ser detallado en la reglamentación de la ley. Sin embargo, creo que en el texto de la ley conviene hacer referencia a la existencia posible de un sistema de estímulos y un sistema de sanciones para apoyar las acciones de ordenamiento.

Termino haciendo una consideración que siempre me he hecho, y que creo tiene su peso. Refiriéndome a las operaciones de ordenamiento, establezco que es necesario considerar que actúan a mediano y largo plazo y que son de difícil instrumentación, particularmente para las Intendencias, porque éstos son organismos políticos integrados en un sistema electoral que hace que, necesariamente, actúen en forma prioritaria en operaciones de corto plazo. Los programas de ordenamiento carecen de valor como instrumentos políticos de corto plazo; de ahí la dificultad de su instrumentación. Por tanto, es de importancia que los Intendentes y Ediles tomen conciencia de que las operaciones de ordenamiento son de efectos trascendentes para las comunidades y deben ser pensados y apoyados con un claro sentido de futuro. Las operaciones de ordenamiento territorial no se rigen por períodos de cinco años.

Entre las acciones que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial deben encarar, aparece como una tarea fundamental para el buen desarrollo de estos sistemas la toma de conciencia de las responsabilidades de los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR VAZQUEZ.- Quisiera formular una pregunta, particularmente dirigida al arquitecto Villegas, que ejerció la Dirección de Ordenamiento Territorial durante un período y también tiene la experiencia de haber colaborado y trabajado en Intendencias Departamentales. ¿Cuál sería, a su juicio, la ubicación administrativa ideal de la Dirección Nacional, Oficina o Secretaría de Ordenamiento Territorial, para que lograra la mayor eficacia a la hora de la acción?

SEÑOR VILLEGAS.- Debe estar donde consiga los medios técnicos y económicos necesarios para actuar; de lo contrario, no funciona.

SEÑOR VAZQUEZ.- De acuerdo, pero si estuvieran todos los medios, ¿cómo se consigue la eficacia de la acción?

SEÑOR VILLEGAS.- Por la toma de conciencia; no hay otro camino.

En lo personal he hecho, además, planes directores para ciudades del interior, empezando por los que realicé con el arquitecto Guillermo Jones Odriozola, mi viejo y querido amigo. Hicimos planes para la ciudad de Artigas, por ejemplo. Después, mucho más adelante, hace pocos años desarrollé, junto con el arquitecto Gervaz, un Plan Director para la ciudad de Bella Unión. En definitiva, he tenido mucho que ver con planes directores y con Intendentes, y algo con Juntas Departamentales, en particular con la de Maldonado.

Creo que no hay ningún instrumento, dentro de la estructura de nuestro sistema administrativo, que permita obligar a los señores miembros de los Gobiernos Departamentales a hacer cosas que no quieran o no sepan. Es decir: la voluntad política es fundamental, porque sin ella nada es posible; si hay voluntad política, se pueden obtener los recursos humanos y después los materiales. Y, por supuesto, también es necesaria la voluntad de seguir en el control y seguimiento de las acciones.

Quiero contarles una anécdota, que es un hecho histórico, aunque refiere a personas. Creo que es un chiste; no es una "boutade". Se dice que cuando el Presidente Terra le hizo un ofrecimiento a Berreta, éste respondió: "No quiero que me \`dean´ nada, sino que me pongan donde \`haiga´". Aclaro que no me consta que esto haya sucedido realmente, pero es una anécdota que sirve para el caso. Si no me ponen donde "haiga", no tengo cómo hacer nada.

SEÑOR VAZQUEZ.- Es cierto que tiene que haber recursos, pero también tiene que haber poderes jurídicos y peso dentro del esquema o del aparato. Aquí es donde tengo mis dudas; de ahí mi pregunta.

SEÑOR VILLEGAS.- Evidentemente, si no hay voluntad política, los recursos no sirven.

SEÑOR VAZQUEZ.- Voy a aclarar un poco más mi pregunta con un ejemplo concreto.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas tiene, de hecho, una preponderancia bastante fuerte en estos temas de organización del territorio, porque maneja las grandes obras. Entonces, puede ocurrir que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial trabaje muy bien y tenga una excelente oficina de estudios y de capacitación, pero, a la hora de las resoluciones, el Ministro de Transporte y Obras Públicas pese mucho más porque el Director Nacional de Ordenamiento Territorial está en un segundo grado respecto al escalafón ministerial, y quizás dentro del Ministerio tampoco ocupe el mismo escalón de hecho que los otros Directores. Es decir: esto tiene la dificultad que planteaba el arquitecto Villegas -de trabajar con las Intendencias y persuadir que es un trabajo de largo plazo, que no se ve en la primera vuelta electoral, sino que hay que esperar dos o tres períodos para ver los frutos- y después implica el inmenso trabajo de recorrer los escalones jerárquicos para llegar al Consejo de Ministros, por ejemplo, y tener algún peso en ese tipo de decisiones.

SEÑOR VILLEGAS.- Cuando se estaba tratando de organizar el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, tuve la oportunidad de compartir una serie de reuniones con otros colegas -fundamentalmente el arquitecto Sprechmann y el arquitecto Benech- y con el señor Raúl Lago, actual Secretario de la Presidencia de la República y primer Ministro de la Cartera de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Recuerdo perfectamente que en esas reuniones se debatió el tema de los recursos para el urbanismo. Luego, no tengo conocimiento de cuáles fueron las etapas por las que esto pasó, pero a los recursos que destinaba la Ley de Vivienda al Ministerio, que siempre fueron genuinos, se los denominaba específicamente "Fondo de Vivienda y Urbanismo". De modo que la disponibilidad de recursos para las actuaciones de ordenamiento, estaba supeditada a la política que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente estableciera, en lo referente a la distribución de recursos. Es decir que la posibilidad de destinar recursos para los temas urbanísticos o territoriales existe y quedó abierta, pero aclaro que la forma en que se usan estos fondos no es de mi incumbencia.

SEÑOR CHABALGOITY.- Creo que se ha repartido en Sala un informe que contiene opiniones muy ricas, más allá de las que contiene la propia redacción del proyecto de ley que estamos discutiendo, sobre los instrumentos de planificación y gestión. El documento que nos ha hecho llegar el señor Villegas se suma a los instrumentos que la propia ley preveía; incluso, los he anotado previendo que podía no ser exhaustivo o equivocarme al nombrarlos. Me refiero -recuerdo las que estaban planteadas- a las expropiaciones, la cartera nacional de tierras, la cartera municipal de tierras, la sociedad de economía mixta, etcétera, etcétera. Más allá de la redacción y forma precisa que adquieran los planes o los esquemas, cabe destacar que también se han sumado al tema de los contenidos algunos elementos que permiten, por lo menos, ir avanzando en esta temática, sin pretender con ello dar por cerrado todo tipo de discusión.

Entonces, pensando hacia el futuro y analizando cuáles serían los "deberes" que tendríamos que hacer para la próxima sesión -o para la clase que viene, hablando en términos escolares- nos parece -y estoy pensando en voz alta- que correspondería formularse algunas preguntas. Es cierto que definimos la necesidad de planes nacionales y departamentales y aludimos a algunos contenidos, ¿pero quién hace esos planes? ¿Cómo se hacen? ¿Quién los aprueba? ¿Quién los implementa? ¿Quién los ejecuta?

Sin duda que luego de este rico período de discusiones tenemos algunas respuestas más o menos acabadas sobre esta temática, y hay algunas que me parece que son muy importantes y que, además, figuran en la intervención hecha en la sesión pasada a propósito del documento presentado por el señor Villegas, "Reflexiones sobre el Ordenamiento Territorial, cuarta parte", cuando se alude a los incisos 6 y fundamentalmente al 8 de la ley de creación del MVOTMA, artículo 3º, donde se otorga al Ministerio la facultad de coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos.

Entonces, aquí cabe preguntarse cómo se van a coordinar esos cometidos y la elaboración de esos planes. A su vez, en los planes nacionales, ¿cuál va a ser la participación de las instancias departamentales? ¿Cómo participará el Congreso de Intendentes o lo que se decida que participe? En los planes departamentales, ¿tendrá participación el órgano rector de la política nacional y de ordenación del territorio? Si es así, ¿cómo lo hará? En una y otra instancia, ¿cómo participan el sector social y el privado?

Creo que responder este tipo de preguntas será muy útil, teniendo en cuenta lo que ya viene en la iniciativa del Poder Ejecutivo, lo que hemos conversado aquí y los resultados de trabajos del propio Ministerio. Me refiero, por ejemplo, a las directrices nacionales para reordenar el territorio efectuadas durante muchos años, que nos proponen un sistema nacional de ordenación del territorio que integre a los principales actores públicos con funciones de regulación, promoción e inversión sobre el territorio. Tal vez esto pueda dar respuesta a alguna de las inquietudes que señalaba hace unos instantes el escribano Vázquez, al plantear los distintos pesos de los diferentes Ministerios.

Por allí se hace referencia, también, a la necesidad del fortalecimiento institucional de la función de ordenamiento territorial a nivel del Gobierno nacional, expresado en la consolidación de la DINOT y su articulación más directa con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Obras Municipales, DIPRODE, etcétera. Es decir: se reconoce la existencia de otras instancias que tienen que ver con esto.

Me parece que para seguir avanzando y cumplir con lo que nos han encomendado los integrantes de la Comisión del Senado, deberíamos, entonces, pensar respuestas para estas interrogantes. Siempre nos van a quedar imprecisiones sobre el contenido último del plan, el nombre del instrumento de gestión o el principio tal, pero creo todos tenemos una idea que compartimos: algo debe existir tanto a nivel nacional como departamental, le llamemos como le llamemos.

Insisto: un ejercicio adecuado podría ser pensar cómo resolver esa coordinación. En definitiva: ¿cómo y quién hace los planes? ¿Cómo se habilitan las instancias de participación, tanto públicas como privadas, fundamentalmente de lo departamental a lo nacional y de lo nacional a lo departamental? No estoy planteando resolución de controversias, porque creo que la mejor manera de resolver esto es encontrar, desde el vamos, una instancia que habilite una elaboración concertada de los planes departamentales y nacionales, cada cual con su competencia.

SEÑOR VILLEGAS.- Atendiendo a las preguntas planteadas por el ingeniero Chabalgoity, se me ocurre pensar que la existencia de esos problemas lo lleva al reconocimiento de las falencias; hay más falencias que existencias. Esto es lo que quería destacar: volvemos al principio de toda nuestra conversación, que es el valor de la decisión y voluntad política de hacer las cosas. Por más que los institutos, las personas, las universidades, etcétera, propongan hacer cosas, muy pocas son las que se pueden lograr efectivamente. Inclusive, el arquitecto "del tomate" -que escribió un libro que se llama "El tomate partido al eje"- tuvo intervención -

según creo- lo mismo que el Instituto de Teoría y Urbanismo, en el POT Montevideo. Allí hay una línea muy clara de una decisión política y una articulación técnica, así como la disposición de recursos para llevarlo a cabo. Son dos sistemas de recursos: uno para los estudios y otro para la ejecución. Es como una rueda que va dando vueltas y se realimenta a sí misma.

El primer paso que se debe dar es el que dio -lo reconozco- la Intendencia Municipal de Montevideo, que teniendo los medios económicos y técnicos, contrató a terceros y pudo disponer de los recursos para llevarlo a cabo. ¿Cómo pueden hacer las demás Intendencias? ¿Cómo pueden llegar a eso? ¿Cómo se puede resolver el Plan Nacional de Ordenamiento? En otra oportunidad dije en esta sala que el Plan Nacional de Ordenamiento es como una meta que está a una distancia satelital de nosotros, pero eso no quiere decir que renunciemos a su diseño. Hay que hacerlo, es necesario, conveniente y es posible hacerlo. ¿Cómo? ¿Con qué medios? ¿Dentro de qué servicio administrativo? Todo eso supone una serie de disposiciones que terminan en el vértice de la pirámide, o sea, en la decisión política de hacerlo.

Tengo en mi reserva un documento que faltaría y que me parece importante, que es un estudio sobre el contenido de los planes de ordenamiento. ¿Cuál es el contenido? ¿Cuál es su alcance? ¿Quién lo aprueba? ¿Quién lo ejecuta? ¿Quién lo paga? ¿Quién paga los estudios? ¿Quién paga las obras? Al final, ninguna de esas cosas se hace gratis. Por eso, el documento que estaba pensando preparar -no he empezado todavía- se va a referir a los contenidos de los planes de ordenamiento, tanto del plan nacional, como de los departamentales y urbanos. De algún modo, remitiéndonos a la parte referida a planes urbanos, actualmente hay una serie de ejemplos de Gobiernos Departamentales que lo han asumido y lo están desarrollando, aunque creo que todavía lo están haciendo un poco "a la sordina", a pesar de que -como se lo he recalcado más de una vez al Director de Ordenamiento- un estudio que no se publica es un estudio muerto. Si esos trabajos que hacen el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las Intendencias del interior sobre problemas de ordenamiento no se publican y no se conocen, quedan como papeles en el archivo. Ese no es el rol; el rol es que se puedan llevar a cabo programas de ordenamiento territorial, y no sólo que se comiencen, sino también que se prosigan, porque son siempre operaciones de muy largo plazo que se realimentan a sí mismas continuamente.

Esa es la historia de todo el desarrollo de las ciudades y las poblaciones. Es una realimentación continua. Por lo tanto, me parece muy ingenuo una rehabilitación cada siete años, como decía el Plan del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Me he dado cuenta de que dice cada siete años para no establecer que sea cada cinco, que corresponden a las etapas políticas del país; pero también me parece ingenuo fijar siete años cuando pueden ser dos, tres, diez o veinte años; un plan debería reactualizarse cuando el proceso de operaciones que el plan ha conducido lo requiera. No se puede fijar un plazo; es ridículo. Inclusive, puede ser que la puesta en marcha de un plan demuestre que el mismo estaba equivocado, por lo que habrá que sustituirlo por otro. Entonces, la fijación de plazos de revisión me parece inconducente.

SEÑOR VAZQUEZ.- La cuestión es que si se resuelve que los planes se aprueben por los órganos legislativos respectivos -el plan departamental, naturalmente, a través de la Junta Departamental, y los planes nacionales a través del órgano legislativo- idea en la que el arquitecto Sienra ha venido insistiendo permanentemente en las últimas sesiones, el contenido material de esa ley no va a poder ser modificado sino por otra ley. Hay que tener cuidado con esto. En cambio, si los planes nacionales son aprobados nada más que a nivel del Poder Ejecutivo, entonces sí se puede tener mayor capacidad de variación y de alteración de los planes.

SEÑOR VILLEGAS.- El escribano Vázquez plantea una situación muy clara. Según la aclaración del doctor Delpiazzo que trajo nuestra compañera, solamente la ley puede modificar o imponer obligaciones a las autonomías departamentales. Por lo tanto, si esta Ley de Ordenamiento Territorial y el respectivo plan de ordenamiento territorial no son aprobados en forma de ley, las Intendencias, según entiendo, no quedan obligadas.

SEÑOR VAZQUEZ.- Yo no lo veo así.

De acuerdo con la opinión del doctor Delpiazzo, el texto constitucional no establece con precisión el deslinde de las competencias nacionales y departamentales. El doctor Delpiazzo dice que como hay una enorme zona gris donde el Poder Legislativo ha de resolver cuál es el ámbito de competencia nacional y departamental, es la ley la que puede estar moviendo o jugando en esas zonas de competencia. Eso es lo que expresa el doctor Delpiazzo.

Otra cosa es que los planes obliguen. Los planes aprobados en la forma en que establezca la ley de ordenamiento territorial que va a surgir de aquí, van a ser obligatorios. Si la ley de ordenamiento territorial que acá se acuerde dice que los planes nacionales van a ser aprobados a nivel de decreto por el Poder Ejecutivo, en lo nacional serán aplicables.

SEÑORA PEREIRA.- Interpreto lo mismo que el escribano Vázquez. Lo expresado por el doctor Delpiazzo era para el tema de la materia y para lo que no estaba establecido en la Constitución en lo departamental.

SEÑOR VILLEGAS.- En el tercer párrafo del artículo 262 se dice que la ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de limitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos. Pero esto refiere a la parte interna departamental.

SEÑORA PEREIRA.- Lo que sucede, señor Villegas, es que todo lo que da lugar a confusión en el inciso tercero de ese artículo 262 -cuando hace alusión al artículo 4º del proyecto de ley- es justamente todo lo que trae a colación la competencia municipal. Por esa razón se trata de un inciso que continuamente hemos analizado en este ámbito.

(Dialogados)

SEÑOR VAZQUEZ.- Quiero precisar lo que entendí del planteo de la señora Pereira porque, de ser así, lo comparto totalmente, basado en la opinión del doctor Delpiazzo. Me parece que se trata de dos campos de los que podría decirse que son primos hermanos porque no son exactamente lo mismo. El resumen del doctor Delpiazzo, que la señora Pereira transcribió, dice textualmente que la delimitación de las materias nacional y departamental es de resorte primordial de la ley. Eso quiere decir que la ley puede resolver, por ejemplo, que la vacuna de la meningitis sólo la apliquen los funcionarios departamentales y no Salud Pública, es decir, dejar todas las vacunaciones a cargo de los gobiernos departamentales. Si la ley lo resolviera eso sería válido.

Reitero que lo que el doctor Delpiazzo señala es que la delimitación de las materias nacional y departamental es de resorte primordial de la ley, la cual no podrá reputarse apartada de la Constitución si atiende -y aquí viene el criterio al que el doctor

Delpiazzo dice que el Legislador debe atender- al interés predominantemente comprometido. Si se trata de un interés general, es nacional y la competencia debe ser nacional; si se trata de un interés departamental, de uno o más departamentos, o municipal -es decir local, referido a una ciudad concreta, como podría ser Pando o Castillos- estamos en presencia de una materia que es necesariamente departamental. Ese es el criterio que el Legislador debe seguir para legislar en los dos campos.

Ahora bien; si se aprueba el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, que en su artículo 4º dice que con carácter general el ordenamiento territorial y el urbanismo son competencias del gobierno departamental, no tengo dudas de que los diecinueve Intendentes y el Congreso de Intendentes dirán que lo territorial es de competencia absoluta de los gobiernos departamentales, porque lo dijo la Ley de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, podrán afirmar que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá dar consejo pero no imponer nada; en todo caso, resolverán los Intendentes con las Juntas Departamentales, salvo otros aspectos que expresamente se establezcan. Lo cierto es que por la vía de este artículo 4º, con carácter general, resolvimos que el ordenamiento territorial y el urbanismo son competencias de los gobiernos departamentales. Entonces, adhiero a lo que plantea la señora Pereira, porque no me parece conveniente esa definición que señala que "con carácter general" los departamentos son los soberanos en esta materia.

SEÑORA PEREIRA.- Efectivamente eso es lo que planteé en lo que respecta al doctor Delpiazzo, pero además él lo basa en la evolución, en cómo la materia, la competencia va evolucionando en el tiempo. Entonces, no soy partidaria de atribuírsela al Gobierno nacional ni a los departamentales; prefiero dejar esa zona -no sé si llamarla gris- que va a ir apareciendo y sobre la que vamos a tener dudas, en atención al caso concreto que deba estudiarse.

Me parece que lo que el señor Villegas planteaba era una situación diferente a la que analizamos la vez pasada.

SEÑOR VILLEGAS.- La pregunta al escribano Vázquez tiene que ver con varias cosas. O, mejor dicho, me parece que ese artículo del proyecto de ley del Poder Ejecutivo que faculta en forma absoluta a las Intendencias Departamentales, es un grave error. Ante todo porque el Plan Nacional debe ser aprobado por el Gobierno nacional y eso se cae de maduro. Los planes departamentales deben ser aprobados por los gobiernos departamentales, pero coordinados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, porque tienen incidencia sobre la totalidad del territorio nacional. Por ejemplo, una obra cualquiera del departamento de Canelones tiene influencia sobre Montevideo, hay una interconexión absoluta entre los planes departamentales y el plan nacional o los otros departamentos. Entonces, ¿quién puede actuar allí? Necesariamente lo tendrá que hacer el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Por lo tanto, los planes departamentales deben ser aprobados necesariamente por esta Cartera, ya que es quien ejerce la coordinación de todos los planes departamentales con el plan nacional.

Dentro de los planes departamentales encontramos los planes urbanos que, según entiendo -y así lo he escrito- deben presentarse o comunicarse al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quien puede opinar sobre ellos, pero su opinión no genera obligación. Si se trata de un plan de ordenamiento interno del departamento, el gobierno departamental puede aprobarlo directamente; tiene que escuchar la opinión del Ministerio, pero no está obligado a seguirla. Es decir que el plan lo aprueba, en definitiva, el Gobierno departamental, salvo en caso de los planes departamentales que necesariamente deben ser revisados y aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y el o los Gobiernos departamentales que estén involucrados.

SEÑOR MACHADO.- Estuve escuchando atentamente las alternativas del cambio de ideas entre el arquitecto Villegas y el escribano Vázquez, de donde surgió que el cerno del problema era si el plan nacional tenía que ir por ley o podía quedar en el decreto para darle más o menos flexibilidad y de allí se derivó al famoso artículo 4º del anteproyecto. Antes que nada quisiera participar la inquietud de que para considerar el artículo 4º en su totalidad, también habría que leerlo en su totalidad. Allí se dice: "Con carácter general, el ordenamiento territorial y el urbanismo son competencia del Gobierno Departamental, sin perjuicio de la competencia municipal" -entendemos que debería decir local y no municipal- "y de las competencias atribuidas al Poder Ejecutivo a nivel nacional". Desde nuestro punto de vista, en lugar de cuestionarlo habría que alabarlo porque, finalmente, hay una norma legal que está cumpliendo con el artículo de la Constitución que hace un rato estaba leyendo el arquitecto Villegas, que decía que la ley determinará la materia municipal y la local, etcétera. Puede ser opinable pero, finalmente, el Legislador dice algo concreto y, en alguna medida, nos está sacando de las zonas grises.

Además, el resto de los numerales establece adecuadamente qué se debe entender por cada una de esas porciones. En el numeral III, se dice: "Compete al Poder Ejecutivo"..., etcétera y el IV, establece: "Compete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente"..., etcétera. Por allí sí podríamos encauzar la discusión acerca de si el Plan Nacional debería establecerse por ley o si se debería dejar tal como expresan los numerales mencionados. Esto presupone que está dentro de las atribuciones y de los instrumentos de gestión del Poder Ejecutivo, es decir, que lo puede aprobar por decreto. Esto era cuanto quería decir con respecto al muy citado artículo 4º, que seguiremos tratando de mejorar en su redacción y en su concepción hasta el final del trabajo de esta Comisión.

Quisiera hacer dos anotaciones, aunque probablemente tengamos que continuar con ellas el próximo lunes. Cuando se habla de que la coordinación como instrumento de gestión debe funcionar -entendí que eso era lo que planteaba el arquitecto Villegas- mayoritariamente junto con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y sin perjuicio de que de sus últimas manifestaciones surge el reconocimiento expreso de que cuando el Gobierno departamental decide algo, o le da un contenido específico a un plan de neto contenido departamental, no tiene que consultarlo con nadie, de cualquier manera, pienso que las decisiones del Gobierno departamental pueden influir en la política nacional o en las planificaciones nacionales. Podrían llegar a influir las medidas de carácter nacional que adopte el Poder Ejecutivo dentro de los planes y aun necesariamente dentro del territorio -porque es uno solo- de cada uno de los departamentos afectados.

Entonces, quizás sería conveniente imaginarnos una coordinación que fuera más de ida y vuelta o más horizontal, aunque no sé si esta sería la expresión más feliz. Con esto quiero decir que sea más bifrontal, como se ha manifestado respecto de otros institutos, en la medida en que es cierto que puede haber una afectación de las medidas locales con respecto a un plan nacional. Pero creo que el contrario es bastante más visible, es decir, la definición que puede hacer un gobierno nacional sobre la construcción de un puerto, un aeropuerto o una vía nacional, puede llegar a incidir bastante más dentro de la competencia departamental. Desde

nuestro punto de vista, es feliz que el artículo 4º se haya puesto como principio, como competencia departamental, porque influye bastante más, o sea, se impone más la coordinación de lo nacional a lo departamental, que viceversa.

SEÑOR VAZQUEZ.- Evidentemente, estamos en enfoques distintos.

Quería insistir en que el artículo 4º -lo hemos leído en su totalidad y lo criticamos- dice "Con carácter general, el ordenamiento territorial y el urbanismo son competencia del Gobierno Departamental "..., después está el numeral I) que establece: "Compete al Gobierno Departamental"..., luego el numeral II), que dice: " Compete a las autoridades locales"... y el numeral IV), que expresa: "Compete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente".... Entonces, resulta que lo que no encuentre en ninguno de los tres numerales romanos, en forma residual, es de competencia departamental en cuanto tenga que ver con el territorio y el urbanismo. Como, en definitiva, la vida humana transcurre sobre el territorio, todo está sobre el territorio y tiene incidencia territorial, todo puede ser reclamado como competencia del Gobierno municipal. Justamente, la Constitución dice que la ley puede deslindar los campos, es decir que puede votar esto perfectamente; pero lo que estamos diciendo junto con la doctora Pereira es que no nos parece que sea una definición feliz la de darle, con carácter general y residual, todo lo que aquí no aparezca, a los gobiernos departamentales.

Otro tema distinto es el de si los planes nacionales requieren que vayan por este texto legal y se aprueben con la rigidez de la ley o si pueden ser aprobados a nivel de decretos y reglamentaciones, modificándose por parte de las mismas autoridades que los decretaron.

SEÑOR MACHADO.- Sin perjuicio del enfoque, quisiera complementar un poco lo que dijo el escribano Vázquez. Quizás, lo que hay que considerar en este aspecto, es la conveniencia de la coordinación de las medidas departamentales y nacionales. En cuanto a que un plan nacional figure por ley, no digo que sea más o menos rígido sino que, quizás, en otro aspecto, la mayor o menor dificultad para modificarlo por otra ley, pueda llegar a desacompasarse con los tiempos de las medidas departamentales. Este sería otro aspecto de riesgo a considerar.

Con esto no quiero decir que el tema del plan nacional por ley sea definitivamente desechable, pero aquí estamos hablando un poco de su inconveniencia, porque el mecanismo de aprobación del plan nacional era por una ley y desandarla podía llegar a crearle cierta rigidez. Creo que además de la rigidez, puede llegar a crear interferencia con las medidas que puedan haber tomado los planes departamentales de las zonas que pueda afectar aquel plan. Sin perjuicio de la amistad que nos une con el escribano Vázquez y el buen trato que tenemos con la doctora Pereira -con quien no nos conocíamos de antes- entiendo que el proyecto, tal como está, merece otro tipo de consideraciones acerca de si es correcto o no poner como regla la competencia municipal.

En principio, el territorio es un elemento esencial, tanto del Estado nacional como de la división política, cualquiera sea el nombre que adopte. Pero, en realidad, quien está más en contacto con el territorio y quien puede llegar a determinar mejor la conveniencia del uso de ese territorio, sin perjuicio de una política nacional -y creo que en esto me animaría a hacer una pequeñísima corrección- sería, como dice el numeral III): "Compete al Poder Ejecutivo la política nacional y el programa general de ordenamiento territorial". Quizás debamos ponernos de acuerdo en cuanto al alcance que le vamos a dar a lo político y, por otro lado, al programa general de ordenamiento territorial; pero la competencia del Poder Ejecutivo parece adecuadamente establecida en cuanto son líneas macro con las cuales, seguramente, los planes departamentales tendrán que coordinar.

Cuando el Poder Ejecutivo adopta decisiones que afectan al territorio de una zona local, municipio, departamento o como se le quiera llamar, sería preferible hacer hincapié en que la coordinación tendría que ser más de lo nacional que de lo departamental. No estoy hablando de dependencia ni de autonomía, sino que estoy diciendo que si se trata de coordinar, parece más entendible pensar en hacerlo con quien, teóricamente, en forma institucional, tiene un papel secundario a ese respecto, que es el Gobierno Departamental.

SEÑORA PEREIRA.- Justamente en lo que respecta a coordinación, no sé si recuerdan el inciso final del artículo 1º del proyecto de ley. Sin lugar a dudas, el proyecto señala que la materia es, por sobre todas las cosas, departamental, porque en cuanto a la coordinación establece que todo órgano del Estado y toda persona pública en el marco de sus competencias deberá coordinar con las autoridades departamentales.

El arquitecto Machado puso mucho énfasis en que la coordinación tiene que ser claramente para los dos lados, con lo que estoy completamente de acuerdo, pero acá se demuestra una vez más cuál es el ámbito del proyecto de ley: coordinación con las autoridades departamentales, pero no de éstas con los órganos del Estado en general, y estos últimos con las autoridades departamentales.

Disculpen que repita esto, pero en la propuesta que presenté señalé que la ordenación del territorio es una función pública dirigida a la territorialización de las políticas sectoriales, al logro del equilibrio regional, a la protección del medio ambiente y a la coordinación administrativa, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada órgano y de una adecuada colaboración entre la Administración Central y la departamental. O sea que la coordinación debe existir independientemente de todo. Es esencial para esta materia y no puede ser como lo establece -a mi modo de ver, mal- el proyecto de ley. Tiene que ser para los dos lados. Las consultas deben ir en ambos sentidos, independientemente de las competencias.

SEÑOR CHABALGOITY.- Lo único que quería comentar, volviendo al famoso artículo 4º - donde hay un nudo que debemos tratar de desatar- es que, en todo caso, la demanda de coordinación exige, básicamente, dos cosas: el objeto de la coordinación y el espacio o el ámbito donde ejercer esa función. Convengamos por ahora que el objeto de la coordinación son los Planes de Ordenación nacionales, departamentales, interdepartamentales o lo que sea, pero entonces se plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son los ámbitos de coordinación? Hoy en día, que yo conozca, ámbito para una decisión coordinada en materia de política territorial o similares, formalmente -más allá del Consejo de Ministros- no existe. Sí hay ámbitos de coordinación con función de asesoría o de opinión, como la COTAMA, que es un ámbito de coordinación público o privado con un rol de asesoría. A nivel departamental, el Plan de Montevideo creó el Consejo Permanente del Plan o Comisión Permanente del Plan, que es un ámbito de coordinación entre los "ministerios municipales" -por decirlo de alguna manera, para hacer una analogía- y lo integran el Intendente con todos los Directores Generales.

Creo que esta ley debería ahondar en cuáles son las instancias de coordinación o de adopción de una decisión coordinada, de aprobación de los Planes, de ejecución, etcétera.

Viendo lo que ha pasado en nuestro país en distintos ámbitos de coordinación y mirando la legislación de otros países, habíamos planteado -está escrito, sin que lo hayamos desarrollado extensamente y menos aún fundamentado- lo siguiente: en este país, dadas las condiciones institucionales, políticas, etcétera, ¿hay espacio como para crear un Consejo Nacional para la Ordenación del Territorio integrado por organismos públicos con competencia en la materia -llámense Ministerios, Entes Autónomos o Gobiernos Departamentales- y que funcione presidido, por ejemplo, por quien ejerza la dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con una Secretaría Técnica ejercida por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente? ¿Hay espacio para eso? Ese podría ser un ámbito de coordinación.

A nivel departamental, en este país, ¿hay espacio como para crear los Consejos Departamentales de Ordenación del Territorio bajo la conducción, por supuesto, del Intendente, pero donde haya lugar para la participación, en las distintas instancias, del Gobierno Central? ¿Hay espacio para eso en este país? De alguna manera, como decía el arquitecto Villegas hace un rato, estamos afectando un sistema, como lo es el territorio, lo toquemos a nivel nacional, departamental o local. También podríamos pensar, si se descentraliza el interior de un departamento, si cada una de las porciones descentralizadas va a tener un carácter general. Tenemos experiencia en el país, en Montevideo.

SEÑOR VAZQUEZ.- Con respecto a la pregunta de si hay espacio o no, ¿cuál sería su respuesta?

SEÑOR CHABALGOITY.- Con total honestidad, aspiro a que haya espacio para crear ese Consejo Nacional para la Ordenación del Territorio.

SEÑOR VAZQUEZ.- Apoyado.

SEÑOR CHABALGOITY.- Desearía que hubiese espacio. El Consejo podría estar integrado, por ejemplo, por los Ministerios. Si recuerdan la matriz que planteamos una vez, allí me refiero a esos competentes. Entiendo que no hay ordenación posible del territorio -aclaro que respeto todas las opiniones- si no hay un ámbito para la decisión coordinada de competencias que hoy en día están distribuidas y que no vamos a cambiar por lo menos en los próximos cinco o diez años.

Los departamentos son muy distintos. Por ejemplo, Montevideo, Maldonado o Salto tienen un potencial institucional diferente al de otros departamentos como Río Negro, Tacuarembó, Durazno o Cerro Largo.

Creo que es necesaria la creación de Consejos Departamentales de Ordenamiento del Territorio -no tengo claro cómo se crean, por el tema de las autonomías municipales, etcétera- donde estén los órganos departamentales y también los órganos nacionales. De todas manera, ¿el país no está dividido en zonas de vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas? Uno va por la ruta y en determinados lugares dice que termina determinada jurisdicción y empieza tal otra. ¿Qué quiere decir eso? ¿Que es la Intendencia la que decide cuál es la jurisdicción o es el Ministerio Transporte y Obras Públicas? Esas cosas suceden en el territorio. Debemos buscar los ámbitos.

El objeto de la coordinación son los Planes. El ámbito, ¿cuál es? Creo que se han planteado en el país discusiones sobre autonomía. No creo que esta ley tenga capacidad como para definir cosas más grandes, pero debe marcar los ámbitos, los caminos para que se vayan procesando. Esa es la opinión que hemos expresado siempre.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la DINOT, ha invertido importantísimos recursos en importantísimos estudios, durante su época y las posteriores. Esos estudios terminan concluyendo la gestión de ordenación del territorio en la dirección de ir creando estos sistemas nacionales, fortaleciendo los ámbitos nacionales y los departamentales. De alguna manera, y con el criterio del territorio como sistema, si afectamos cualquier elemento, afectamos el todo -nos guste o no, es así- y debemos encontrar un espacio donde adoptar de manera coordinada esas decisiones, cada cual en el ejercicio de sus competencias, y ahí se verá. Siempre va a haber conflicto y contraposición, pero la ley habilita el ámbito donde intentar.

SEÑOR VILLEGAS.- Si mal no recuerdo, un decreto creó la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, que está integrada por una serie de institutos de tipo nacional. Lo que sucede es que esa Comisión no ha funcionado, aunque puede hacerlo, ya que está creada y reglamentada.

SEÑOR CHABALGOITY.- La única diferencia con esa Comisión en cuanto a lo que planteé anteriormente es que éste no es un ámbito asesor; el Consejo Nacional de Ordenación del Territorio o los Consejos Departamentales son ámbitos de decisión coordinada. Eso no excluye la necesaria creación de ámbitos nacionales y departamentales de carácter consultivo asesor, que deben existir. Creo que el feliz funcionamiento de la COTAMA es un ejemplo de que sí se puede trabajar de manera coordinada a nivel asesor público, privado, social o empresarial. Se han revisado todas las normas de agua, ¡y vaya si será un tema conflictivo! También se están creando las normas para aire.

Sin duda, como decía el arquitecto Villegas -lo dicen también las directrices- la voluntad política es básica. Pero si no la hay, me pregunto qué estamos haciendo acá. Esto fue creado por un ámbito político, y si estamos aquí es porque hay voluntad política de que algo se legisle en la materia.

SEÑOR VAZQUEZ.- Me parecen muy interesantes las últimas reflexiones -también las anteriores- que realizó el señor Chabalgoity, porque creo que por algo desembocamos en esto; hacía rato que estábamos alrededor de este asunto. Pienso que sería bueno continuar este razonamiento en la próxima sesión.

Uno lo señalado anteriormente con la exposición del señor Chabalgoity, porque mi convicción personal es que habría que priorizar el interés nacional a los límites departamentales. Eso ha surgido frecuentemente en los temas que hemos tratado aquí, y surge a menudo cuando se habla de asuntos de interés general en la prensa y en todos los ámbitos. Hace mucho que se escucha que las divisiones departamentales son relativamente eficaces, pero también relativamente artificiales. Cuando uno recorre el país, casi no se da cuenta cuándo pasa de un departamento a otro; salvo por el cartel que da la bienvenida a cada departamento, el país es el mismo antes y después del arroyo que los divide. En algunos departamentos eso es más notorio que en otros.

Entonces, si en esta ley reforzamos las competencias departamentales, por lo menos en ese aspecto no va a ser muy feliz, aunque podrá tener otros elementos eficaces. Inclusive, si nos salteáramos los planes departamentales, creo que daríamos un gran paso. Podríamos estar hablando de ámbitos de planificación nacional, regional y local, propiamente de planes de los centros urbanos importantes. Ahí sí lograríamos que predominara el interés general y no el de la "chacrita" departamental, y que hubiera una visión más de regiones del país -con lo discutible que puede ser dónde termina una y empieza otra- operando de manera más coordinada. Considero que habría que borrar esos límites departamentales, que en definitiva son los límites de la lucha política menor.

Me parece muy interesante el planteo del Consejo Nacional de Ordenación del Territorio y su vinculación o articulación con algún organismo de fuerte peso político o peso planificador, como puede ser la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR CHABALGOITY.- Aclaro que está muy lejos de mi planteo la intención de eliminar los departamentos.

SEÑOR VAZQUEZ.- Del mío también.

SEÑOR CHABALGOITY.- Simplemente me remito al cuadro de competencias, donde están los Ministerios y los Gobiernos departamentales, que tienen que estar representados en el Consejo Nacional; y hay que encontrar el mecanismo para llevarlo a cabo. A su vez, no me cabe ninguna duda de que debe tener la presidencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Secretaría Técnica del Ministerio. Cuando se hagan los Planes Departamentales, en los Consejos Departamentales también tiene que haber representantes del Gobierno central.

Quiere decir que desde el inicio habilitamos los ámbitos para la elaboración y decisión coordinada de estos temas. Como decía la doctora Pereira, no es competencia general departamental, general nacional ni general local. Justamente, en ese ámbito vamos a ir resolviéndolo, porque son materias nuevas; en el país no hay tradición de planificación de manera explícita, como se está queriendo hacer a partir de este proyecto de ley. Incluso, podemos llegar a crear las regiones.

SEÑOR VAZQUEZ.- Hay departamentos con más personalidad que otros y con características más peculiares, pero -sin ofender a nadie que pueda ser oriundo de allí- me pregunto qué sentido tiene un Plan Departamental para Flores si no se percibe dónde empieza y termina, ya que está absolutamente confundido con sus vecinos en su realidad viva. Creo que lo único que tiene es una ciudad importante, que es su capital.

SEÑOR CHABALGOITY.- Tampoco tendría dudas en la necesidad de que existiera un Plan de Ordenación del Territorio del área metropolitana de Montevideo.

El país ha hecho muchos estudios de esa naturaleza. Si hacemos un repaso de la década del noventa, podemos ver los vinculados al Puente Colonia - Buenos Aires, a la Hidrovía, al Eje Vial con sus muchas alternativas, a los realizados por la consultora sudafricana, etcétera. Al mismo tiempo, está lo que tiene que ver con la central que se está haciendo ahora en Durazno, los planes de ordenamiento vinculados a PROBIDES y el desarrollo de diversidad en la Laguna Merín. Entonces, hay materia, y lo que falta son ámbitos.

SEÑOR VILLEGAS.- Los temas que han planteado el señor Chabalgoity y el escribano Vázquez son vitales, pero tienen que ver con un vicio estructural de nuestro país, porque en una nación que tiene quinientos kilómetros de ancho y otro tanto de largo, no se justifica la existencia de remedos de repúblicas interiores. Y, con el debido respeto, los Gobiernos Departamentales son precisamente remedos de Gobiernos.

Aparece, entonces, como algo fundamental el tema de la concentración o desconcentración, centralización o descentralización. Sé -me consta- que los Intendentes son absolutamente centralistas en el ámbito de su departamento, y cito, como ejemplo de esto, las luchas entre Bella Unión y Artigas; se trata de un mismo departamento, con dos orientaciones políticas, y que se enfrentan cada vez que pueden. Algo similar ocurre también entre Río Branco y Melo.

SEÑOR BERRUTTI.- En la próxima reunión continuaremos con la consideración de este tema.

Se levanta la reunión.

(Es la hora 17 y 56 minutos)